

Odlišné stanovisko sudcov Miroslava Duriša a Jany Laššákovej

1. Podľa § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájame toto odlišné stanovisko k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021, ktorým ústavný súd o

návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátskou kanceláriou KALLAN Legal s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, IČO 52 304 604, v mene ktorej koná advokát a konateľ spoločnosti JUDr. Robert Kaliňák, na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon“) vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov

a

návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky o súlade uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., v bodoch C.1, D.1, E.1, F.1, F.5, F.6 a F.7 s Ústavou Slovenskej republiky rozhodol tak, že:

„Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 160 zo 17. marca 2021 k návrhu na opakované predĺženie času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 a na prijatie opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného

zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z., **je v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.“

2. S výrokom ani s odôvodnením tohto nálezu ústavného súdu nesúhlasíme, a preto k tomuto rozhodnutiu pripájame svoje odlišné stanovisko.

3. Možno súhlasiť s názorom, že vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) je v zásade v lepšej pozícii, pokiaľ ide o rozhodovanie o existencii stavu núdze a povahu a rozsah opatrení potrebných na odvrátenie jeho príčiny, čo ale automaticky neznamená, že pri vyhlásení núdzového stavu (a naň nadväzujúcich rozhodnutí) má vláda neobmedzenú voľnú úvahu.

4. Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“) zdôrazňuje, že v priebehu stavu núdze je nutné preukázať, že akékoľvek ďalšie obmedzenia práv sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutne potrebné, t. j. zodpovedajú naliehavej spoločenskej potrebe, pri ktorej verejný záujem prevažuje nad záujmom jednotlivca.

Benátska komisia v Predbežnej správe o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyve na demokraciu, právny štát a základné práva z 8. októbra 2020 (ďalej len „predbežná správa“)¹ zdôraznila (21. až 26. bod predbežnej správy), že všetky núdzové opatrenia, odstúpenia a obmedzenia podliehajú trom všeobecným podmienkam, a to nevyhnutnosti, proporcionality v užšom zmysle a dočasnosti (všetky prvky zásady proporcionality v širšom zmysle). Tieto podmienky sa pravidelne uplatňujú a interpretujú v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, Súdneho dvora Európskej únie a rôznych ústavných (a iných) súdov členských štátov Európskej únie. Samotná existencia dôvodov na vyhlásenie núdzového stavu bola takisto predmetom súdneho preskúmania. K tomu však došlo v obmedzenejšej miere z dôvodu súdnej sebakontroly, najmä v súvislosti s odstúpením od nástrojov v oblasti ľudských práv.

Zásada nevyhnutnosti znamená, že počas núdzového stavu môžu nastať iba také obmedzenia ľudských práv a zmeny v rozdelení právomocí, ktoré sú potrebné na prekonanie výnimočnej situácie. Účel týchto obmedzení a zmien v rozdelení právomocí musí zároveň v podstate spočívať v prekonaní núdze a v návrate k normalite. Z týchto dôvodov nemožno ospravedlniť obmedzenia ľudských práv a zmeny v rozdelení právomocí, ktoré by nijako nesúviseli s núdzovou situáciou.

Zásada proporcionality (v užšom zmysle slova) znamená, že zmeny v rozdelení právomocí musia byť vo svojom rozsahu primerané, a to aj vzhľadom na povahu a závažnosť hrozby, ktorú je potrebné prekonať, a preto by podľa zásady proporcionality neboli prijateľné ani také zmeny, ktoré by mohli byť potrebné (alebo skôr užitočné) na prekonanie núdzovej situácie,

¹ Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/42829548/CDL-AD%282020%29018_opatrenia+po%C4%8Das+COVID19_s+logom.pdf/1b914988-8c53-4287-a68c-31a6747d74f3

ale ktoré by zjavne zašli príliš ďaleko, napríklad pri dlhodobých zmenách v štruktúre štátnych právomocí.

Zásada dočasnosti znamená, že akékoľvek zmeny v rozdelení právomocí musia byť časovo obmedzené na obdobie núdzovej situácie. Ukončenie tohto stavu (najneskôr) by malo mať za následok návrat k normálnemu stavu. Akékoľvek núdzové opatrenie by sa zároveň malo pozastaviť, akonáhle to už nebude potrebné a primerané. Za opačných okolností by potom mohol núdzový stav spolu s prináležiacimi obmedzeniami trvať aj večne.

5. V tejto súvislosti Benátska komisia v predbežnej správe zároveň zdôraznila (26. bod predbežnej správy), že posúdenie troch podmienok (nevyhnutnosť, proporcialita a dočasnosť), pokiaľ ide o núdzové opatrenia, nie je otázkou, ktorá bude trvať raz a navždy. Keďže sa situácia v priebehu času vyvíja, je dôležité, aby opatrenia odrážali tento vývoj (môžu sa stať prísnejšími, ak sa situácia zhorší, alebo menej prísny, ak sa situácia zlepší). V niektorých prípadoch však výnimočné okolnosti, ktoré viedli k vyhláseniu núdzového stavu, nemusia byť počas tohto stavu úplne prekonané a môžu si vyžadovať dlhobnejšiu zmenu platného právneho rámca a rozdelenie právomocí v rámci štátu. V takom prípade platia dva hlavné princípy – princíp nadobudnutých práv a princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci.

6. Benátska komisia taktiež zdôraznila (27. bod predbežnej správy), že **princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci** vyžaduje, aby boli rozdielne zložky moci v štáte vybavené rôznymi právomocami, aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc a aby sa mohli navzájom kontrolovať. Pri uskutočňovaní dlhobnejších zmien musia štáty zabezpečiť, aby zmeny v rozdelení právomocí nezasahovali do del'by moci a ich vzájomnej kontroly.

7. Posudzovaním vplyvu opatrení súvisiacich s pandémiou COVID-19 na demokraciu, základné práva a právny štát sa zaoberal aj Európsky parlament, ktorý vo svojom uznesení z 13. novembra 2020 o vplyve opatrení súvisiacich s pandémiou COVID-19 na demokraciu, právny štát a základné práva [2020/2790(RSP)]² okrem iného v zhode s Benátskou komisiou uviedol, že *„keďže na boj proti pandémie sú potrebné núdzové opatrenia riadené vládou, ktoré sú v súlade so zásadami právneho štátu, základnými právami a s demokratickou zodpovednosťou a ktoré by mali byť základným kameňom všetkého úsilia o kontrolu šírenia ochorenia COVID-19; keďže mimoriadne právomoci si vyžadujú dodatočnú kontrolu, aby sa zabezpečilo, že sa nepoužijú ako zámenka na trvalejšiu zmenu rovnováhy síl; keďže opatrenia prijaté vládami by mali byť nevyhnutné, primerané a dočasné; keďže mimoriadne právomoci sú spojené s rizikom, že dôjde k zneužitiu právomoci výkonnej moci a že po skončení núdzovej situácie zostanú vo vnútroštátnom právnom rámci, a preto sa musí zabezpečiť primeraný parlamentný a súdny dohľad, a to interný aj externý, ako aj vyvažujúce opatrenia, aby sa toto riziko obmedzilo.“* Európsky parlament ďalej uviedol, že *„... dôvera voči opatreniam vlád a štátov je nesmierne dôležitá na zabezpečenie podpory a vykonávania prijatých núdzových opatrení; keďže na dosiahnutie tohto cieľa majú v demokracii zásadný význam transparentné, vedecky podložené a demokratické rozhodnutia, ako aj dialóg s opozíciou, občianskou spoločnosťou a so zainteresovanými stranami a ich zapojenie...*

² Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0307_SK.html

a núdzové opatrenia musia byť nediskriminačné a vlády nesmú využívať núdzové právne predpisy na presadzovanie obmedzení základných práv, keďže vlády musia takisto vykonať rad ďalších opatrení na zníženie potenciálneho negatívneho vplyvu na životy ľudí, ktorý by tieto opatrenia mohli mať.“

8. Podľa čl. 129 ods. 6 ústavy v spojení s § 189 a nasl. zákona o ústavnom súde ústavný súd rozhoduje o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na toto rozhodnutie nadväzujúce ďalšie rozhodnutia boli vydané v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom a návrh na začatie konania musí smerovať proti orgánu, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie (v tomto prípade vláda Slovenskej republiky). V tejto súvislosti poukazujeme na komentár k zákonu o ústavnom súde, podľa ktorého: „*Vzhľadom na to, že ústavný súd pri kontrole ústavnosti rozhodnutí vydaných v súvislosti s mimoriadnym stavom použije predovšetkým ústavnoprávne metódy výkladu, tak aj dôvody návrhu by mali byť tomu prispôsobené. S veľkou pravdepodobnosťou sa ústavný súd nezaobíde pri porovnávaní veľkosti zásahu a jeho následkov do ústavných práv bez metódy proporcionality, a tak potom aj odôvodnenie návrhu by malo testovať nevyhnutnosť zásahu (či nebolo možné dosiahnuť cieľ zásahu aj menej invazívnymi prostriedkami) a zvážiť na jednej strane ústavné hodnoty zásahom chránené a na druhej strane ústavné hodnoty zásahom ohrozené alebo priamo porušené.*“³

9. Testovanie proporcionality ako prejav konštruktívneho (a nie deštruktívneho) dialógu medzi ústavným súdom a vládou však prebiehať musí, keďže záujmom všetkých je dodržiavanie ústavy. Tak ako vláda legitímne požaduje dodržiavanie ústavných obmedzení od obyvateľov (ide predsa o regulatívy postavené na texte ústavy a osobitného ústavného zákona), ústavný súd musí požadovať dodržiavanie ústavy a ústavných zákonov zo strany vlády.⁴

10. Nemôžeme sa stotožniť so skutočnosťou, že na predĺženie núdzového stavu stačí len čisto zákonný „holý dôvod“ o existencii samotnej pandémie, a to bez ďalšieho relevantného posudzovania jeho nevyhnutnosti, primeranosti a dočasnosti. Uznesenie vlády dostatočným spôsobom podľa nášho názoru (v súlade so závermi Benátskej komisie a Európskeho parlamentu) otázky nevyhnutnosti, primeranosti a dočasnosti nerieši, pretože toto len na formálnej zákonnej báze využíva núdzové právne predpisy na presadzovanie obmedzení základných práv. Podľa nášho názoru vláda mala okrem (len) striktného predĺženia núdzového stavu dbať aj na zníženie potenciálneho negatívneho vplyvu na životy ľudí, pretože takýto vplyv prijaté opatrenia nepopierateľne majú. Táto skutočnosť sa mala prejaviť aj v dôslednom posúdení vplyvu predĺženia núdzového stavu a na to vydaného preskúmaného uznesenia vlády nielen v samotnom procese jeho prijímania vládou a rokovania o takom vážnom zásahu obmedzujúcom podstatným spôsobom ľudské práva, ale aj v jeho materiálnej rovine.

³ MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kolektív. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, str. 1333 – 1334.

⁴ Odlišné stanovisko sudcu ústavného súdu Petra Straku z 31. marca 2021 k tomuto nálezu.

11. Väčšina pléna má síce v náleze ambíciu odôvodňovať, čo je to nevyhnutnosť, primeranosť a dočasnosť z hľadiska času, a vyslovuje aj určitú nespokojnosť s danou situáciou, ale jej závery práve vzhľadom na prezentované zistenia, pochybnosti či výhrady do výroku nálezu (vo vzťahu k jeho výsledku) premietnuté podľa nášho názoru neboli.

12. Nadväzujúc na uvedené, je podľa nášho názoru vzhľadom na výrok nálezu a jeho obsah možné konštatovať, že ústavný súd v predmetnom náleze na princíp vzájomnej kontroly a vyváženia medzi zložkami moci v rozpore s cieľom, ktorý vyplýva z čl. 129 ods. 6 ústavy a § 189 a nasl. zákona o ústavnom súde, rezignoval.

13. Napriek nášmu rešpektu voči nebezpečnej nákazlivej chorobe a jej následkom a súvisiacej nevyhnutnosti a zodpovednosti vlády riešiť pandemickú situáciu a jej dôsledky sa s väčšinovým názorom pléna ústavného súdu vyjadreným v jeho náleze nemôžeme stotožniť, pretože podľa nášho názoru preskúmané uznesenie vlády Slovenskej republiky **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13, čl. 16 ods. 1 a čl. 23 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 5 ods. 2 a 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

Už len na záver a bližšie objasnenie našich postojov si pomôžeme aj citátom známeho antického filozofa Marca Aurelia: „*Uvedomte si, že i ťažkosti sa dajú zvládnuť, ťažké časy môžete zjednodušiť, úzke miesta rozšíriť a ťažké závažia zľahčiť, ak použijete ten správny tlak.*“

V Košiciach 31. marca 2021

Miroslav Duriš
sudca

Jana Laššáková
sudkyňa